

Version anonymisée

Traduction

C-503/19 - 1

Affaire C-503/19

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

2 juillet 2019

Juridiction de renvoi :

Juzgado Contencioso-Administrativo nº 17 de Barcelona (Espagne)

Date de la décision de renvoi :

7 juin 2019

Partie requérante :

UQ

Partie défenderesse :

Subdelegación del Gobierno en Barcelona

Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 17 de Barcelona [tribunal administratif au niveau provincial nº 17 de Barcelone, Espagne]

[OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS] [OMISSIS] [adresse et autres renseignements relatifs à la juridiction de renvoi]

Partie requérante :

UQ

[OMISSIS] [renseignements relatifs aux représentants de la partie requérante]

Partie défenderesse :

SUBDELEGACIÓ DE GOVERN A BARCELONA [sous-délégation du gouvernement à Barcelone]

[OMISSIS] [renseignements relatifs aux représentants de la partie défenderesse]

ORDONNANCE [OMISSIS]

[OMISSIS] [nom du juge] [OMISSIS] Fait à Barcelone, le 7 juin 2019

EN FAIT

PREMIÈREMENT. - [OMISSIS] [identification de la partie requérante et de ses représentants].

Le recours vise la décision du 27 mars 2018 de la Subdelegación del Gobierno en Barcelona [sous-délégation du gouvernement à Barcelone, Espagne] portant rejet de la demande d’octroi du statut de résident de longue durée et la décision du 6 juillet 2018 portant rejet du recours gracieux formé contre la première décision.

L’audience s’est tenue le 11 mars [2019]. Lors de celle-ci, le représentant de l’administration, à savoir l’Abogado del Estado, s’est opposé au recours et a demandé le rejet de celui-ci.

DEUXIÈMEMENT.- Avant de rendre son arrêt, la juridiction de renvoi a rendu une ordonnance dans laquelle elle mettait en lumière la possibilité de saisir la Cour d’une demande de décision préjudicielle et a exposé sommairement les fondements de cette demande. [Or. 2]

La partie requérante a donné son accord et en a reconnu le bien-fondé. L’Aboga[do] del Estado a exprimé son refus et fait valoir qu’il s’agissait d’un « acte clair ».

EN DROIT

PREMIÈREMENT.- Antécédents

Les faits de la présente affaire sont les suivants : UQ a déposé une demande d’octroi du statut de résident de longue durée auprès de l’Oficina de Extranjeros de Barcelona [Office des étrangers de Barcelone, Espagne], dépendant de la Subdelegación del Gobierno de Barcelona, le 2 février 2018.

Par décision du 27 mars 2018, l’administration a rejeté cette demande en raison de l’existence d’antécédents pénaux.

UQ a formé un recours gracieux, qui a été rejeté le 6 juillet 2018.

Contre cette décision de rejet, UQ a formé le recours administratif à l’origine du présent renvoi préjudiciel.

Il convient d’informer la Cour du fait que [OMISSIS] notre réglementation applicable aux étrangers a établi un système de séjours échelonnés, selon lequel l’étranger commence habituellement par obtenir un permis de séjour temporaire

d'une durée maximale de cinq ans, qui lui permet ensuite d'obtenir la résidence de longue durée, qui doit être renouvelée tous les cinq ans. [OMISSIS]

[OMISSIS] [I] est important de prendre en compte le fait que, lorsqu'il a demandé la résidence de longue durée, UQ résidait légalement depuis déjà au moins cinq ans, [en Espagne] en vertu d'un permis de séjour temporaire, et très probablement depuis plus longtemps étant donné que, dans de tels cas, il n'est pas rare que le demandeur ait résidé illégalement [en Espagne] pendant plus ou moins longtemps.

DEUXIÈMEMENT.- La réglementation nationale

L'article 32 de la Ley Orgánica 4/2000[, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social] [loi organique 4/2000, du 11 janvier 2000, sur les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale] décrit la situation de résidence de longue durée comme suit : [Or. 3]

« 1. La résidence de longue durée est la situation qui autorise à résider et à travailler en Espagne indéfiniment, dans les mêmes conditions que les ressortissants espagnols.

2. Ont le droit de résidence de longue durée ceux ayant eu un séjour temporaire ininterrompu en Espagne d'au moins cinq ans et qui réunissent les conditions établies par la voie réglementaire. Sont prises en compte, aux fins de la résidence de longue durée, les périodes de résidence préalable et ininterrompue dans d'autres États membres en tant que titulaire de la carte bleue européenne. La résidence est considérée comme [OMISSIS] [erreur dans la transcription de l'article de loi] ininterrompue même si l'étranger a abandonné le territoire national de manière temporaire, pour des périodes de vacances ou d'autres raisons établies par la voie réglementaire.

3. Les étrangers résidents de longue durée dans un autre État membre de l'Union européenne peuvent demander pour eux-mêmes, et obtenir, un permis de résidence de longue durée en Espagne lorsqu'ils vont exercer une activité salariée ou indépendante, ou à d'autres fins, dans les conditions établies par la voie réglementaire. Toutefois, dans l'hypothèse où les étrangers résidents de longue durée dans un autre État membre de l'Union européenne souhaiteraient conserver le statut de résident de longue durée acquis dans le premier État membre, ils peuvent demander et obtenir un permis de séjour temporaire en Espagne.

[OMISSIS] [Paragraphe relatif à la situation des étrangers bénéficiant de la protection internationale]. »

La législation nationale relative à la résidence [de longue durée] inclut également le Real Decreto 557/2011[, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009] [décret royal

557/2011, du 20 avril 2011, portant approbation du règlement de la loi organique 4/2000 sur les droits et les libertés des étrangers en Espagne et sur leur intégration sociale, après sa réforme par la loi organique 2/2009], dont l'article 149, paragraphe 2, sous f), indique que :

« La demande doit s'accompagner des documents suivants : [...] Le cas échéant, un extrait du casier judiciaire ou un document équivalent délivré par les autorités du pays d'origine ou bien du pays ou des pays lesquels il a résidé au cours des cinq dernières années, ce document ne devant faire apparaître aucune condamnation pour une infraction prévue par l'ordre juridique espagnol. »
[Or. 4]

TROISIÈMEMENT. Interprétations jurisprudentielles. Jurisprudence du Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne) rendue dans le cadre de pourvois

Cette législation a donné lieu à des interprétations différentes et contradictoires de la part des Juzgados (tribunaux de première instance) et Tribunales Superiores de Justicia (Cours supérieures de justice, Espagne). Ainsi, certains estimaient que la simple existence d'antécédents pénaux bloquait l'accès à la résidence de longue durée et à son renouvellement. D'autres tenaient compte de facteurs distincts, tels que l'existence de motifs d'ordre public ou de sécurité publique, en présence d'antécédents pénaux : ils appréciaient la question de savoir si le comportement personnel de l'étranger représentait une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société ou prenaient en compte le comportement personnel de l'étranger pour déterminer le bien-fondé de l'octroi ou du rejet [de la résidence de longue durée]. Autrement dit, deux approches s'opposaient : une approche de nature mécanique, qui consistait à rejeter purement et simplement la demande de permis en cas d'antécédents pénaux et une approche de nature évaluative, qui impliquait un examen personnalisé de la situation de l'intéressé. Cette seconde approche impliquait d'apprécier les faits et condamnations relatifs à l'étranger afin de déterminer si les faits et condamnations passés représentaient une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société au moment de l'octroi du permis. Certains Juzgados ou Tribunales allaient même jusqu'à considérer qu'il n'était pas nécessaire d'examiner les antécédents pénaux des demandeurs au motif que cela ne constituait pas une condition pour l'obtention du permis ou son renouvellement, de sorte qu'ils n'en tenaient pas compte au moment de trancher la question. Enfin, certains se fondaient directement sur la directive 2003/109 pour résoudre les litiges sur ce point, en ignorant la législation nationale.

Cet aperçu est certainement quelque peu confus. Cette confusion, qui se [devait] toutefois à l'absence de clarté et de concision de la législation applicable, a été dissipée par l'arrêt du Tribunal Supremo (Cour suprême), de la troisième chambre administrative [OMISSIS] 1150/2018, du 5 juillet 2018, Rec. 3700/2017, rendu dans le cadre d'un pourvoi.

Il y a lieu de faire une parenthèse pour préciser à la Cour que les arrêts rendus par le Tribunal Supremo (Cour suprême) dans le cadre de pourvois impliquent l'exercice d'une fonction nomophylactique et unificatrice de la jurisprudence dont la finalité est de défendre, protéger et sauvegarder l'ordre juridique, par une interprétation univoque de la loi qui entraîne prédictibilité et sécurité juridique grâce au caractère exemplaire de la jurisprudence émanant du Tribunal Supremo. Il s'ensuit que si les arrêts rendus dans le cadre de pourvoi par le Tribunal Supremo ne doivent pas nécessairement et impérativement être suivis dans tous les cas, il n'en reste pas moins que l'immense majorité des juges et magistrats se sentent obligés de suivre la jurisprudence établie par la Cour suprême.

Or, l'arrêt précité du Tribunal Supremo (Cour suprême) a mis un terme à la controverse en fixant la jurisprudence suivante [OMISSIS] : [Or. 5]

[«] *DIXIÈMEMENT* : [OMISSIS] [N]ous devons répondre à la question qui présentait un intérêt sur le plan de la cassation objectif, à savoir “conformément au régime juridique applicable, la seule existence d'un quelconque antécédent pénal entraîne-t-elle sans plus le rejet de la demande de permis de longue durée ou, au contraire, y-a-t-il lieu d'examiner et de mettre en balance les circonstances relatives à l'étranger en cause, aux fins de conclure, le cas échéant, qu'il ne constitue pas une menace suffisamment grave et donc de lui octroyer le permis concerné ?”, que la seule existence d'un quelconque antécédent pénal entraîne, sans plus, le rejet de la demande de permis de longue durée.[»]

La jurisprudence du Tribunal Supremo (Cour suprême) est d'une telle clarté et concision qu'elle ne laisse pas place au moindre doute : un seul antécédent pénal implique le rejet de la demande.

Pour parvenir à cette conclusion, le Tribunal Supremo (Cour suprême) a tenu le raisonnement suivant :

[«] *QUATRIÈMEMENT* : [OMISSIS] [Or. 6]

[OMISSIS] [Citation des articles de la législation nationale reproduits dans la partie relative à celle-ci] [OMISSIS] [Citation de l'article 6 de la directive 2003/109 reproduit ci-après]

SIXIÈMEMENT La question en cause consiste à déterminer si le permis de résidence de longue durée doit être rejetée en cas d'antécédents pénaux ou s'il faut, avant d'adopter la décision faisant droit ou rejetant cette demande, examiner les circonstances existantes.

Bien qu'il ne soit pas aussi tranché et clair que l'article 31, paragraphe 5, de la [loi organique 4/2000] pour l'obtention du permis de séjour temporaire ou l'article 64, paragraphe 2, sous b), du [décret royal] 557/2011 pour le permis de séjour et de travail salarié, l'article 149 [du décret royal 557/2011] établit lui aussi une exigence similaire d'absence d'antécédent pénal en incluant, parmi les documents à joindre à la demande de résidence de longue durée, un extrait du

casier judiciaire ou un document équivalent délivré par les autorités du pays d'origine ou du ou des pays dans lesquels il a résidé au cours des cinq dernières années, ce document ne devant faire apparaître aucune condamnation pour une infraction prévue par l'ordre juridique espagnol, c'est-à-dire aucun antécédent pénal, et on ne saurait soutenir que cette condition ne concerne que la présentation du document, et non les conséquences découlant de son éventuel contenu.

Par ailleurs, il ne semble pas cohérent d'exiger l'absence d'antécédent pénal pour le séjour temporaire, sans que cette condition ne soit déterminante pour obtenir un statut plus avantageux.

De plus, cette interprétation ne contredit ni l'esprit ni la finalité des dispositions de la directive 2003/109 [OMISSIS], de sorte que l'on peut conclure [i] que le refus du statut de résident de longue durée s'impose uniquement lorsque des motifs d'ordre public ou de sécurité publique (article 6, paragraphe 1) existent et [ii] que les ressortissants de pays tiers qui souhaitent acquérir et conserver le statut de résident de longue durée ne doivent pas représenter une menace pour l'ordre public ou la sécurité publique, ce qui est susceptible d'inclure l'existence d'antécédents pénaux. [Or. 7]

SEPTIÈMEMENT. Nous sommes conscients de l'existence d'arrêts de Tribunales Superiores de Justicia (Cours supérieures de justice) ayant retenu une interprétation différente [OMISSIS] [arrêts de plusieurs Tribunales Superiores de Justicia (Cours supérieures de justice) cités à titre d'exemples], mais qui coïncident pour exiger que les conditions énumérées ci-après soient remplies pour que l'administration puisse limiter le statut de résident de longue durée :

- a) existence de motifs d'ordre public ou de sécurité publique ;*
- b) existence de motifs suffisants, raisonnables et raisonnés pour considérer que le comportement personnel de l'étranger constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société.*
- c) prise en compte, uniquement et exclusivement, du comportement personnel de l'étranger, sans possibilité d'avancer des raisons ne présentant pas un lien direct avec le cas concret ou fondées sur des motifs de prévention générale ;*
- d) prise en compte expresse du fait que l'existence de condamnations pénales ne constitue pas, en soi et automatiquement, une raison suffisante pour refuser un permis de résidence de longue durée.*

Notre chambre considère pourtant, suivant le raisonnement exposé ci-dessus, que cette dernière conclusion ne découle pas du libellé de la disposition en cause.

HUITIÈMEMENT. Le contenu de l'arrêt du Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle, Espagne) n° 201/2016, du 28 novembre 2016, ne s'oppose pas non plus à cette conclusion lorsqu'il affirme que [OMISSIS] :

[“] En l’espèce, aucune des décisions attaquées ne procède à la mise en balance nécessaire de la situation personnelle et familiale du demandeur, bien qu’elles reconnaissent sa qualité de résident de longue durée en Espagne. D’une part, les décisions administratives se limitent à écarter les allégations du demandeur relatives à son enracinement par des formules stéréotypées, ce qui [OMISSIS] [OMISSIS] expose une ‘réticence manifeste de l’administration à apprécier la situation alléguée’, et, d’autre part, les décisions judiciaires considèrent que le caractère juridique non sanctionnateur de la mesure imposée dispense du devoir de mettre en balance la situation personnelle et familiale de l’étranger, étant donné que l’éloignement prévu à l’article 57, paragraphe 2, de la [loi organique 4/2000] est, selon l’administration, une [Or. 8] conséquence légalement prévue qui s’impose en présence d’une circonstance donnée, à savoir la commission d’une infraction punissable d’une peine d’emprisonnement supérieure à un an, qui met en évidence le non-respect des conditions posées pour le permis de résider en Espagne”.

L’arrêt ajoute ensuite que “[d]ans les décisions de justice attaquées, il est en effet affirmé que l’administration, en adoptant la décision d’éloignement sur le fondement de l’article 57, paragraphe 2, [de la loi organique 4/2000] n’avait aucune raison de procéder à une quelconque mise en balance de la situation personnelle et familiale de celui qui est désormais requérant au recours d’‘amparo’, puisqu’il lui suffisait simplement, conformément au libellé de la disposition mentionnée, de constater l’existence d’une condamnation pour une infraction intentionnelle punie d’une peine d’emprisonnement supérieure à un an figurant toujours sur le casier judiciaire. Ce n’est que si la mesure imposée par l’administration avait eu un caractère sanctionnateur qu’une motivation supplémentaire relative à la proportionnalité de la ‘sanction de l’éloignement’ au regard de la situation personnelle et familiale de l’individu sanctionné aurait été nécessaire, comme l’indique expressément l’article 57, paragraphe 5, [de la loi organique 4/2000].

Or, l’argument exposé ne saurait être accueilli. En, effet, outre sa compatibilité douteuse avec les dispositions de la directive 2003/109 [OMISSIS] en matière de légalité ordinaire, dont l’article 12 oblige à mettre en balance la situation familiale dans chaque décision d’éloignement (et donc aussi dans les décisions n’ayant pas un caractère sanctionnateur), la mesure d’éloignement imposée par l’administration était sujette, en tout état de cause, à des exigences particulières de motivation en raison du niveau d’atteinte portée à des intérêts constitutionnellement protégés, et cela quand bien même elle ne pouvait être juridiquement qualifiée de sanction”.

NEUVIÈMEMENT. L’arrêt susmentionné se réfère au contenu de l’article 57, paragraphe 5, de la [loi organique 4/2000], aux termes duquel “[à] l’exception du cas où l’infraction commise est celle prévue à l’article 54, paragraphe 1, sous a), ou si elle implique, sur une période d’un an, la récidive d’une infraction de même nature sanctionnable par l’éloignement, la sanction de l’éloignement ne peut être imposée aux étrangers qui se trouvent dans les situations suivantes : [...]

b) Les résidents de longue durée. Avant d'adopter la décision d'éloignement d'un résident de longue durée, il y a lieu de tenir compte de la durée de son séjour en Espagne et des liens créés [avec l'Espagne], de son âge, des conséquences pour l'intéressé et pour les membres de sa famille, et des liens avec le pays vers lequel il va être reconduit"

Selon cette disposition, dans le cas de l'éloignement de résidents de longue durée, il y a bien lieu d'apprécier une série de circonstances, appréciation qui n'est pas expressément prévue dans le cas de l'octroi du permis.

En définitive, conformément au libellé de la loi et aux raisonnements tenus dans l'arrêt précité, il y a lieu de maintenir, dans le cas de l'éloignement des résidents de longue [Or. 9] durée, la thèse contraire de celle selon laquelle des conséquences automatiques découlent de simples antécédents pénaux, une appréciation des autres circonstances existantes étant pertinente. Cette appréciation ne concerne toutefois pas les étrangers qui tentent d'obtenir le statut de résident de longue durée, une plus grande rigueur pour les exigences et conditions requises pour obtenir ce statut que pour l'éloignement de l'étranger qui l'avait déjà étant proportionnée. »

QUATRIÈMEMENT.- La directive 2003/109

Dès son sixième considérant, la directive 2003/109 indique que le critère principal pour l'acquisition du statut de résident de longue durée doit être la durée de résidence sur le territoire d'un État membre.

Son considérant 8 précise que les ressortissants de pays tiers qui souhaitent acquérir et garder un statut de résident de longue durée ne doivent pas constituer une menace pour l'ordre public et la sécurité publique. La notion d'ordre public peut couvrir une condamnation pour infraction grave.

Les objectifs et finalités de la directive 2003/109 sont commodément décrits dans ses « considérants », dont les plus pertinents en l'espèce sont les suivants :

« (4) L'intégration des ressortissants des pays tiers qui sont installés durablement dans les États membres est un élément clé pour promouvoir la cohésion économique et sociale, objectif fondamental de la Communauté, énoncé dans le traité. »

« (6) Le critère principal pour l'acquisition du statut de résident de longue durée devrait être la durée de résidence sur le territoire d'un État membre. Cette résidence devrait avoir été légale et ininterrompue pour témoigner de l'ancrage de la personne dans le pays. Une certaine flexibilité devrait être prévue pour tenir compte des circonstances qui peuvent amener une personne à s'éloigner du territoire de manière temporaire. »

« (8) En outre, les ressortissants de pays tiers qui souhaitent acquérir et garder un statut de résident de longue durée ne devraient pas constituer une

menace pour l'ordre public et la sécurité publique. La notion d'ordre public peut couvrir la condamnation pour infraction grave. »

« (10) Il importe d'établir un système de règles de procédure régissant l'examen de la demande d'acquisition du statut de résident de longue durée. Ces procédures devraient être efficaces et gérables par rapport à la charge normale de travail des administrations des États membres, ainsi que transparentes et équitables afin d'offrir un niveau adéquat de sécurité juridique aux **[Or. 10]** personnes concernées. Elles ne devraient pas constituer un moyen pour empêcher l'exercice du droit de résidence. »

« (16) Les résidents de longue durée devraient bénéficier d'une protection renforcée contre l'expulsion. Cette protection s'inspire des critères fixés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Afin d'assurer la protection contre l'expulsion, les États membres devraient prévoir le droit à un recours effectif devant des instances juridictionnelles. »

« (21) L'État membre dans lequel le résident de longue durée entend exercer son droit de séjour devrait pouvoir vérifier que la personne concernée remplit les conditions prévues pour séjourner sur son territoire. Il devrait pouvoir vérifier également que la personne concernée ne représente pas une menace actuelle pour l'ordre public et la sécurité intérieure ni pour la santé publique. »

Grâce à des indications expresses dans la directive [2003/109/CE], le législateur européen précise que le principe qui inspire celle-ci est l'importance d'octroyer un statut renforcé aux personnes qui démontrent un enracinement sur le territoire de l'État membre, que le critère principal est la résidence pendant cinq ans et que, s'agissant d'apprécier les motifs d'ordre public ou de sécurité publique, il faut non seulement partir du principe général d'intégration des personnes qui démontrent cet enracinement social, mais aussi du critère principal des années de résidence, cette appréciation devant se limiter à établir si [ces personnes] représentent une menace actuelle pour l'ordre public et la sécurité publique.

Dans le droit fil de ce qui précède, l'article 4, paragraphe 1, de la directive [2003/109] dispose :

« Les États membres accordent le statut de résident de longue durée aux ressortissants de pays tiers qui ont résidé de manière légale et ininterrompue sur leur territoire pendant les cinq années qui ont immédiatement précédé l'introduction de la demande en cause. »

L'article 6, paragraphe 1, de la directive [2003/109] prévoit la conséquence de l'existence non pas de n'importe quel antécédent pénal, mais seulement des antécédents pénaux relatifs à des infractions à l'ordre public et à la sécurité publique :

« Les États membres peuvent refuser l’octroi du statut de résident de longue durée pour des motifs d’ordre public ou de sécurité publique.

Lorsqu’il prend pareille décision, l’État membre prend en considération la gravité ou la nature de l’infraction contre l’ordre public ou la sécurité publique, ou le danger que représente la personne concernée, tout en tenant également compte de la durée de résidence et de l’existence de liens avec le pays de résidence.

Enfin, l’article 7, paragraphe 3, de la directive [2003/109] conclut que : **[Or. 11]**

« Si les conditions prévues aux articles 4 et 5 sont remplies et si la personne ne représente pas une menace au sens de l’article 6, l’État membre concerné accorde le statut de résident de longue durée au ressortissant de pays tiers concerné. »

Et l’article 17 [prévoit] :

« Ordre public et sécurité publique

1. Les États membres peuvent refuser le séjour du résident de longue durée, ou des membres de sa famille, lorsque l’intéressé représente une menace pour l’ordre public ou la sécurité publique.

Lorsqu’il prend la décision pertinente, l’État membre tient compte de la gravité ou de la nature de l’infraction que soit le résident de longue durée, soit le ou les membres de sa famille, a ou ont commise contre l’ordre public ou la sécurité publique, ou du danger représenté par la personne concernée. »

Concernant la jurisprudence, il convient de citer les arrêts de la Cour suivants :

Arrêt du 26 avril 2012, Commission/Pays-Bas (C-508/10, EU:C:2012:243, point 65) : le pouvoir d’appréciation accordé aux États membres n’est pas illimité et ces derniers ne sauraient appliquer une réglementation nationale susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs poursuivis par la directive [2003/109] et, partant, de priver celle-ci de son effet utile.

Arrêt du 26 avril 2012, Commission/Pays-Bas (C-508/10, EU:C:2012:243, point 75) : « *En effet, conformément au principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit de l’Union, les moyens mis en œuvre par la réglementation nationale transposant la directive 2003/109 doivent être aptes à réaliser les objectifs visés par cette réglementation et ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre.* »

Arrêt du 18 octobre 2012[, Singh (C-502/10, EU:C:2012:636)] :

« 44 À cet égard, il convient de rappeler que la détermination de la signification et de la portée des termes pour lesquels le droit de l’Union ne fournit aucune

définition doit être établie, notamment, en tenant compte du contexte dans lequel ils sont utilisés et des objectifs poursuivis par la réglementation dont ils font partie (voir, notamment, arrêts du 10 mars 2005, easyCar, C-336/03, Rec. p. I-1947, point 21 ; du 22 décembre 2008, Wallentin-Hermann, C-549/07, Rec. p. I-11061, point 17 ; du 29 juillet 2010, UGT-FSP, C-151/09, Rec. p. I-7591, point 39, et du 18 octobre 2011, Brüistle, C-34/10, Rec. p. I-9821, point 31).

45 Ainsi qu'il ressort des considérants 4, 6 et 12 de la directive 2003/109, l'objectif principal de celle-ci est l'intégration des ressortissants de pays tiers [Or. 12] qui sont installés durablement dans les États membres (voir arrêt du 26 avril 2012, Commission/Pays-Bas, C-508/10, point 66). De même, comme il résulte aussi du considérant 2 de cette directive, celle-ci vise, en octroyant le statut de résident de longue durée auxdits ressortissants de pays tiers, à rapprocher le statut juridique de ces derniers de celui des ressortissants des États membres. »

CINQUIÈMEMENT.- Opinion de la juridiction de renvoi

Selon la juridiction de renvoi, il existe une friction manifeste entre la directive [2003/109] précitée et la législation espagnole qui a été présentée, friction mise en lumière dans l'interprétation que donne le Tribunal Supremo (Cour suprême) de cette législation dans l'arrêt 1150/2018, du 5 juillet 2018.

La juridiction de renvoi estime que la directive [2003/109] entend établir un système de protection renforcée des situations d'enracinement consolidé et démontré par un séjour des ressortissants de pays tiers ininterrompu de cinq ans.

À cette fin, la directive [2003/109] examine les cas dans lesquels le statut de résident de longue durée peut être refusé à la lumière de l'article 6, bien qu'elle le fasse à travers deux notions juridiques indéterminées : l'ordre public et la sécurité publique, et en tenant compte de la gravité ou du type d'infraction contre ces biens juridiques.

La directive [2003/109] ne donne aux États membres aucune marge pour sa transposition s'agissant de s'écarter des critères précités, ce qu'elle fait pourtant pour certains autres de ses aspects, tels que la durée de la procédure, les conséquences attachées aux silences de l'administration ou l'appréciation des moyens de subsistance, le logement, etc.

Une première problématique liée à la législation espagnole et l'interprétation qu'en donne le Tribunal Supremo (Cour suprême) concerne donc la question de savoir si les notions d'ordre public et de sécurité publique consolidées au fil des ans dans la jurisprudence des juridictions espagnoles sont suffisamment restrictives pour permettre l'appréciation nécessaire imposée par l'article 6 de la directive [2003/109] [OMISSIS].

En résolvant la seconde de ces questions, il ne fait aucun doute que la jurisprudence du Tribunal Supremo (Cour suprême) est consolidée et constante

s'agissant de déclarer que la simple invocation de raisons d'ordre public ne suffit pas, au motif que cette notion, en raison de sa nature de notion juridique indéterminée, implique d'apporter des éléments démontrant l'existence de telles raisons (arrêts du 19 novembre 1984, du 17 octobre 1983 et du 14 juin 1984).

Le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle, Espagne) a lui aussi toujours utilisé une notion restreinte de la notion d'ordre public, en jugeant que : **[Or. 13]**

[...] l'ordre public, sous son aspect de sécurité publique, comprend l'activité administrative destinée à rendre possible l'exercice des droits fondamentaux et libertés publiques, à protéger les personnes et biens et à maintenir la tranquillité ou l'ordre citoyen, qui sont des finalités inséparables et mutuellement conditionnées (arrêts du Tribunal Constitucional n° 33/1982, du 8 juin 1982 et 6/1983, 19/1985 et 59/1990).

Impossibilité d'être appliqué par les pouvoirs publics en tant que clause ouverte pouvant servir de fondement à de simples soupçons concernant de possibles comportements futurs et leurs conséquences hypothétiques (arrêt du Tribunal Constitucional n° 46/2001 [OMISSIS]).

C'est pour ces raisons qu'il est frappant que, en dépit de la notion restrictive par limitation d'ordre public consolidée dans la jurisprudence espagnole, l'arrêt du Tribunal Supremo (Cour suprême) 1150/2018, du 5 juillet 2018, considère que, dans le cadre des articles 148 et 149 [du décret royal] 557/2011 ayant transposé la directive 2003/109, la même notion est désormais si étendue qu'elle empêche l'accès [au statut de résident de longue durée] en raison de tout comportement sanctionné par le Código Penal (code pénal).

Le fait [i] que la directive [2003/109] indique très clairement que le critère principal pour obtenir ce statut est le critère temporel, c'est-à-dire la durée de la résidence dans l'État concerné, [ii] qu'elle indique aussi que ce statut peut être refusé pour des motifs d'ordre public ou de sécurité publique, toujours compte tenu de la gravité ou du type d'infraction contre l'ordre public ou la sécurité publique et du danger que représente l'intéressé au regard de ces facteurs, [iii] et qu'il ressorte en outre du préambule que la notion d'« ordre public » peut inclure une condamnation pour infraction grave, conduit à conclure que ce qu'exige la directive, c'est une appréciation personnalisée des circonstances entourant [le] demandeur que la directive exige permettant de savoir concrètement si le demandeur représente une menace pour la société. Cette appréciation personnalisée doit tenir compte de plusieurs éléments, à savoir la gravité ou le type d'infraction commise, le danger que cela représente, la durée de la résidence et les liens avec le pays.

Ce n'est qu'après cette analyse de la situation personnelle qu'il est possible d'arriver à une conclusion valide.

Or, appliquer le critère automatique promu par le Tribunal Supremo (Cour suprême) ne permet de constater qu'un seul fait : en cas d'antécédents pénaux, [le statut de résident de longue durée] devra être refusé ; en l'absence d'antécédents pénaux, les autres conditions devront être examinées.

À cette fin, il est [nécessaire] de prendre en compte le fait que le code pénal espagnol, comme le font sans aucun doute tous les autres codes pénaux dans l'Union, distingue les infractions et peines en fonction de leur gravité. L'article 13 du code pénal espagnol opère une distinction entre les crimes, les délits et les contraventions en fonction de la durée de la peine correspondante. L'article 33 du code pénal espagnol opère une distinction entre les peines criminelles, les peines correctionnelles et les peines contraventionnelles en fonction de leur régime et de leur durée [Or. 14]. Depuis la réforme opérée par la [loi organique] 1/2015, des comportements très peu graves, comme des infractions contre les biens d'une valeur de moins de 400 euros (par exemple, article 234, paragraphe 2, du [code pénal espagnol], prévoyant une peine de jours-amendes de un à trois mois), des violences n'ayant entraîné aucune incapacité de travail (par exemple, article 147, paragraphe 3, du [code pénal espagnol] prévoyant une peine de jours-amendes de un ou deux mois), violation de domicile et de locaux privés (par exemple, article 203, paragraphe 2, du [code pénal espagnol] prévoyant une peine de jours-amendes de un à trois mois) ou l'abandon d'animaux (article 337 *bis* du [code pénal espagnol]), ont été qualifiés de délits et doivent donc être inscrites au Registro Central de Penados y Rebeldes (casier judiciaire). Le casier judiciaire du condamné mentionne ces infractions pendant au moins six mois à compter de l'exécution définitive de la peine.

Il est donc étrange que l'administration écarte la classification pénale et traite de la même façon des cas substantiellement distincts, non seulement en raison de la classification susmentionnée des infractions et des peines, mais aussi des différences potentiellement radicales concernant la situation personnelle et la durée de résidence en Espagne de l'étranger, lesquelles méritent donc une appréciation distincte.

Il est vrai que la notion d'« ordre et sécurité publique » n'est pas une notion fermée et que chaque État est donc autorisé à la réglementer de façon plus ou moins large, selon ce qu'il estime opportun.

L'article 149, paragraphe 2, sous f), du décret royal 557/2011, suivant l'interprétation qu'en donne le Tribunal Supremo (Cour suprême) et que nous avons indiqué, pourrait toutefois ne pas être conforme aux articles 6, paragraphe 1, et 17 de la directive [2003/109], puisqu'il empêche d'apprécier la gravité de l'infraction et l'existence d'une menace pour l'ordre public ou la sécurité publique représentée par l'intéressé. En effet, considérer de manière automatique qu'un seul antécédent pénal implique, en soi, une telle menace pour l'ordre public ou la sécurité publique semble être une attitude excessivement formaliste et radicale.

La juridiction de renvoi pense que l'arrêt du Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Cour supérieure de justice du Pays Basque), du 25 février 2010, a un intérêt particulier sur ce point. Selon cet arrêt :

« [OMISSIS] [C]onformément aux modalités d'accès à la situation de résidence permanente, l'appréciation de ces circonstances doit, au contraire, être effectuée en partant de l'indication que l'expression "antécédents pénaux" incluse dans la notion de "motifs d'ordre public ou de sécurité publique" pour l'accès à la situation de résidence permanente s'explique par la nature des notions juridiques indéterminées. En tant qu'élément pertinent pour l'application de la notion juridique indéterminée pour l'accès à la situation de résidence permanente, il y a lieu d'affirmer que le champ de la zone de certitude positive intègre le facteur d'absence d'antécédents pénaux comme reflet d'un comportement personnel qui n'affecte ni l'ordre public ni la sécurité publique. Cela est dû au fait que l'absence d'antécédents pénaux indique une situation d'intégration sociale à laquelle le régime applicable aux étrangers donne une prééminence nette par rapport aux autres circonstances personnelles, telles que celles relatives à l'existence de condamnations pénales. Cette appréciation n'empêche toutefois pas d'intégrer d'autres facteurs dans la notion [Or. 15] juridique indéterminée qui, le cas échéant, devront faire rentrer l'hypothèse examinée dans la zone d'incertitude de la notion juridique. Seuls les cas dans lesquels les condamnations pénales attestées reflètent des éléments affaiblissant les notions d'ordre public et de sécurité publique doivent être inclus dans la zone de certitude négative. Selon ce postulat, on ne saurait affirmer de manière apriorique que l'existence d'antécédents pénaux exclue l'octroi du permis de résidence permanente si le demandeur ne présente aucune autre circonstance affectant l'ordre public ou la sécurité publique. »

Selon la juridiction de renvoi, cet arrêt représente un équilibre parfait entre la situation de résidence de longue durée et l'existence d'antécédents pénaux et d'adaptation à la finalité et à l'effet utile de la directive 2003/109.

Une deuxième problématique liée à la législation espagnole et à l'interprétation qu'en donnent les juridictions espagnoles est de répondre à la question suivante : d'après l'article 13 de la directive [2003/109], les États membres peuvent prévoir des situations plus favorables sous réserve que celles-ci ne donnent pas le droit d'obtenir la résidence dans d'autres États membres ; la directive [2003/109] permet-elle toutefois aux États membres d'établir des situations moins favorables, parallèles à celles du résident de longue durée, sans les avantages du statut de résident de longue durée, en exigeant plus du demandeur [de permis de résidence] de longue durée que du demandeur de permis de séjour temporaire ?

À cet égard, il faut souligner l'un des fondements de la solution retenue dans l'arrêt du Tribunal Supremo (Cour suprême) 1150/2018, du 5 juillet 2018 : pour cette juridiction, l'accès au statut de résident de longue durée requiert une rigueur plus grande concernant les exigences et conditions nécessaires pour obtenir ce statut que pour l'éloignement de l'étranger qui en bénéficiait déjà.

Il faut toutefois préciser les conséquences de cette plus grande rigueur exigée par la jurisprudence du Tribunal Supremo (Cour suprême). En premier lieu, en rappelant que la personne autorisée à résider temporairement en Espagne peut avoir accès au renouvellement de son permis de séjour temporaire et en obtenir un nouveau, bien qu'elle ait des antécédents pénaux. C'est ce que dispose l'article 31, paragraphe 7, de la [loi organique] 4/2000, dans sa version tirée de la [loi organique] 2/2009, aux termes duquel :

« Article 31. Situation de séjour temporaire

[...]

7. Pour le renouvellement du permis de séjour temporaire, le cas échéant, seront examinés

a) les antécédents pénaux, compte tenu de l'existence de remises de peine ou des situations de remise conditionnelle de la peine ou de sursis de la peine privative de liberté

b) le non-respect des obligations de l'individu en matière fiscale et de sécurité sociale.

En vue de ce renouvellement, il sera tenu tout particulièrement compte de l'effort d'intégration manifesté par le ressortissant étranger et militant en faveur du renouvellement, lequel devra être prouvé au moyen d'un rapport positif de la communauté autonome attestant que l'individu a [Or. 16] assisté aux formations prévues à l'article 2 ter de la présente loi. »

Il convient de comparer cette version à celle antérieure à la loi [loi organique] 2/2009, en vigueur à compter du 1^{er} février 2000 :

« Article 31. Situation de séjour temporaire

[...]

5. Pour autoriser le séjour temporaire d'un étranger, il faut que ce dernier n'ait pas d'antécédents pénaux en Espagne ou dans les pays dans lesquels il a précédemment séjourné, pour des infractions existantes dans l'ordre juridique espagnol et ne soit pas interdit de territoire dans les États avec lesquels l'Espagne a conclu un accord en ce sens. La possibilité de renouveler le permis de séjour des étrangers qui auraient été condamnés pour la commission d'une infraction et auraient purgé leur peine, qui auraient reçu une remise de peine ou qui se trouveraient en situation de remise conditionnelle de la peine est appréciée dans chaque cas en fonction des circonstances. »

La juridiction de renvoi précise ainsi que non seulement l'accès au renouvellement est facilité, mais aussi, ce qui est plus important, que la simple

existence d'antécédents pénaux ne sera plus un motif de refus du renouvellement du permis de séjour temporaire. Selon le nouveau libellé, ces antécédents pénaux « *seront examinés* » alors qu'il « *fa[il]l[ai]t que ce dernier n'ait pas d'antécédents pénaux* » selon le libellé précédent.

Il découle de ce qui précède et de l'interprétation donnée par le Tribunal Supremo (Cour suprême) qu'il est plus facile pour le résident temporaire qui démontre une durée ininterrompue de résidence de cinq ans en Espagne et qui a un quelconque antécédent pénal d'obtenir un nouveau [permis de] séjour temporaire pour deux années supplémentaires que d'accéder au statut de résident de longue durée.

Sous cet angle, la législation espagnole qui régit l'accès au statut de résident de longue durée, telle qu'interprétée par le Tribunal Supremo (Cour suprême), est un obstacle réel à l'exercice des droits conférés par la directive 2003/109. Ce qui est donc en jeu, c'est le fait que l'interprétation actuelle de la législation espagnole est susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs poursuivis par la directive [2003/1069] (considérants 1, 2, 4 et 6) et, partant, de priver celle-ci de son effet utile [voir, à cet égard, arrêt du 28 avril 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, point 55)] en encourageant des « groupes de personnes ayant un statut temporaire » parmi les résidents issus de pays tiers, ce qui complique leur intégration effective et encourage donc la désaffection pour les principes et valeurs de l'Union, en leur niant l'égalité des droits prévue dans la directive 2003/109, etc.

La législation espagnole, du moins l'interprétation qu'en donne le Tribunal Supremo (Cour suprême), a transformé le statut de résident de longue durée en une sorte de récompense qui exige des demandeurs de faire preuve d'une certaine honnêteté dans leur comportement, faisant fi des considérants 4 et 6 de la directive [2003/109], qui envisage le statut plus comme un mécanisme de garantie et de [Or. 17] protection de l'enracinement prouvé (considérant 6) que comme un seuil de conditions spéciales et distinctes.

L'interprétation du Tribunal Supremo (Cour suprême) aboutit à imposer, d'une part, une sorte de mécanisme de prévention générale destinés aux futurs aspirants au statut de résident de longue durée et, d'autre part, sert à dissuader les aspirants ayant un quelconque antécédent pénal en les maintenant en situation de résident temporaire.

La troisième problématique découle peut-être des problématiques antérieures ou même de l'origine et de la cause de toutes celles-ci, à savoir une transposition déficiente de la directive 2003/109 dans l'ordre juridique espagnol. Cette transposition, pour ce qui est de l'accès au statut de résident de longue durée, se trouve à l'article 32, précité, de la [loi organique] 4/2000, dans sa version tirée de la [loi organique] LO 2/2009 et qui indiquait expressément transposer la directive [2003/109]. Le [décret royal] 557/2011, par le biais de ses articles 147, 148 y 149, a développé ces dispositions. Aucun de ces articles n'établit de manière claire,

transparente et intelligible le régime qu'il convient d'appliquer aux demandeurs du statut de résident de longue durée en cas d'antécédents pénaux.

Pour répondre à cette question, il est important d'examiner l'affirmation selon laquelle l'article 6, paragraphe 1, de la directive [2003/109] donne la possibilité, mais pas l'obligation, aux États membres de rejeter une demande de longue durée pour des motifs d'ordre public.

L'Espagne n'a pas fait usage de cette possibilité et n'a pas repris dans sa réglementation le refus pour motif [d'antécédents] pénaux. Ni l'article 31, paragraphe 2, de la [loi organique] 4/2000 ni l'article 148 du [décret royal] 557/2011 ne se prononcent sur ce point. En revanche, les divers arrêts qui ont développé cette question ont voulu voir en l'article 149, paragraphe 2, sous f), une mention voilée au fait que les motifs d'ordre public et de sécurité publique sont des motifs de refus du statut [de résident de longue durée].

Si la possibilité de refuser le statut pour ce motif n'a pas été transposée, surtout pour une matière potestative, l'État coupable d'un manquement ou d'une transposition erronée ne peut pas l'appliquer directement au préjudice de l'intéressé et il ne peut pas non plus alléguer le principe d'interprétation conforme, sans se risquer à une interprétation *contra legem*, dès lors que l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2003/109] n'oblige pas à refuser une demande pour motif d'ordre public, mais se contente de prévoir cette possibilité.

Conformément au[x] principe[s] de loyauté communautaire et de sécurité juridique, tant la règle de l'Union que celle qui la transpose doivent être claires, intelligibles et transparentes. Cette condition de l'activité législative est également prévue dans ordre espagnol [OMISSIS] : le législateur doit éviter de provoquer des situations objectivement confuses.

La lecture de l'article 149, paragraphe 2, sous f), du [décret royal] 557/2011 ne permet en aucun cas d'interpréter la condition de n'avoir été condamné pour aucune « *infraction prévue par l'ordre juridique espagnol* » comme s'appliquant au demandeur qui réside en Espagne depuis cinq ans. **[Or. 18]**

Premièrement, parce que ce paragraphe précis ne le prévoit pas, mais est un « fourre-tout » pour les autres situations, puisqu'il débute par la formule « le cas échéant », à propos des demandeurs qui n'ont pas résidé en Espagne au cours des cinq années précédentes.

Deuxièmement, parce que ceux qui accèdent au statut en application de l'article 148, paragraphe 1 (ils ont résidé en Espagne au cours des cinq années précédentes), ne sont pas tenus de présenter ce certificat : l'Espagne étant le pays où ils ont « *résidé les cinq dernières années* », il est présumé que l'autorité d'examen aura le pouvoir, qui n'est prévu dans aucune norme, d'accéder au casier judiciaire du demandeur, d'obtenir un certificat, de le verser au dossier pour ensuite l'apprécier.

Troisièmement, car il est possible pour l'État membre (l'Espagne, en l'espèce) d'exiger plus des demandeurs qui n'ont pas effectué ces cinq années de résidence préalables en Espagne [article 148, paragraphe 3, sous a), b), c), d), f) et g)] parce que, parmi de nombreux motifs possibles et légitimes, ils ont moins de lien avec l'Espagne que les demandeurs de l'article 148, paragraphe 1. Cela ne permet cependant pas de supposer qu'il est possible de demander aux demandeurs qui résident depuis cinq ans en Espagne de ne pas avoir d'antécédents pénaux en Espagne, étant donné la transposition de la directive [2003/109].

Eu égard à ce qui précède, la juridiction de renvoi considère que la législation espagnole qui a transposé les voies d'accès au statut de résident de longue durée pourrait ne pas respecter les conditions prévues dans le considérant 10 de la directive [2003/109] : des règles efficaces, gérables, transparentes et équitables [OMISSIS]

[OMISSIS] [citation du considérant 10, reproduit ci-dessus].

SIXIÈMEMENT.- Application en l'espèce

La juridiction de renvoi estime que [OMISSIS] la question préjudicielle qu'elle pose a une incidence directe sur les faits du litige dont elle est saisie.

UQ a effectivement été condamné par arrêt du 10 novembre 2014 pour l'infraction de conduite sous l'emprise d'alcool, pour des faits s'étant produits le 2 novembre 2014.

Il a été condamné à la peine de 40 jours de travaux d'intérêt général, dont l'extinction s'est produite le 18 avril 2018, et à la peine de suspension du permis de conduire pendant huit mois et deux jours, qui a été exécutée et dont l'extinction s'est produite le 10 novembre 2015. [Or. 19]

Comme cela a déjà été indiqué, UQ résidait en Espagne depuis au moins 5 ans et il apparaît que, pendant cette période, il a travaillé légalement et a respecté ses obligations vis-à-vis de la sécurité sociale et d'autres organismes étatiques.

En dépit de cela, ses antécédents pénaux n'ont pas été effacés de son casier judiciaire. L'application de l'interprétation du Tribunal Supremo (Cour suprême) implique de rejeter sa demande de permis de résidence ou son renouvellement.

L'application directe de la directive [2003/109] oblige la juridiction de renvoi à apprécier la gravité du type d'infraction, à examiner le danger que peut représenter l'intéressé et à tenir aussi compte de la durée de sa résidence préalable et de ses liens avec le pays. En l'espèce, l'appréciation pourrait être positive si ces facteurs étaient pris en compte.

SEPTIÈMEMENT.- [OMISSIS]

Par ces motifs,

DISPOSITIF

Il y a lieu de saisir la Cour de justice de l'Union européenne des questions préjudicielles suivantes :

1°.- Une interprétation des juridictions nationales selon laquelle un antécédent pénal, de quelque nature qu'il soit, est un motif suffisant pour rejeter l'accès au statut de résident de longue durée est-elle conforme à l'article 6, paragraphe 1, et à l'article 17 de la directive 2003/109 ?

2°.- Le juge national doit-il prendre en compte, outre l'existence d'antécédents pénaux, d'autres facteurs tels que la gravité et la durée de la peine, le danger que représente le demandeur pour la société, la durée de sa résidence légale préalable et les liens qu'il a avec le pays, en procédant à une appréciation d'ensemble de tous ces éléments ?

3°.- L'article 6, paragraphe 1, de la directive [2003/109] doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'une réglementation nationale permette de refuser le statut de résident de longue durée pour des motifs d'ordre public ou de sécurité publique sur le fondement de l'article 4, sans établir les critères d'appréciation contenus à l'article 6, paragraphe 1, et à l'article 17 de la directive [2003/109] ?

[Or. 20]

4°.- L'article 6, paragraphe 1, et l'article 17 de la directive [2003/109] doivent-ils être interprétés en ce sens que, conformément à la jurisprudence de la Cour de l'effet vertical descendant des directives, le juge national peut appliquer directement les dispositions de l'article 6, paragraphe 1, et de l'article 17 aux fins d'apprécier l'existence d'antécédents pénaux à la lumière de la gravité de ceux-ci, de la durée de la peine et du danger que représente le demandeur ?

5°.- Le droit de l'Union, notamment le droit d'accès au statut de résident de longue durée, ainsi que les principes de clarté, de transparence et d'intelligibilité doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une interprétation des juridictions espagnoles des articles 147 à 149 du [décret royal] 557/2011 et de l'article 32 de la [loi organique] 4/2000 selon laquelle les motifs d'ordre public et de sécurité publique pourraient être un motif de refus du statut de résident de longue durée, bien que ces dispositions n'établissent pas de manière claire et transparente les motifs de refus ?

6°.- Une règle nationale et l'interprétation qu'en donnent les juridictions, selon laquelle l'accès au statut de résident de longue durée est rendu plus ardu et l'accès à celui de résident temporaire est rendu plus facile, sont-elles conformes au principe de l'effet utile de la directive 2003/109, et notamment à son article 6, paragraphe 1 ?

La présente ordonnance n'est pas susceptible de recours.

[OMISSIS] [Formules finales et signature du juge]

DOCUMENT DE TRAVAIL